

LA EXPERIENCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ESPAÑOLA¹

Alfonso Utrilla de la Hoz
Universidad Complutense

I. INTRODUCCIÓN.

El cambio político que se produjo en España a finales de los años 70 posibilitó la realización de dos cuestiones claves en la configuración del Estado que han tenido importantes repercusiones sociales y económicas: el proceso de descentralización regional y la incorporación de España a la actual Unión Europea.

La construcción del Estado de las Autonomías ha supuesto en la práctica el paso de una configuración estatal centralista a un sistema descentralizado, semejante en competencias y medios financieros a los modelos federales. Este cambio ha tenido, y sigue teniendo, unas repercusiones importantes en la realización de la política económica y en la configuración de la Hacienda Pública, tanto a través de los modelos de financiación autonómica y local establecidos, como en las funciones y competencias asumidas por cada nivel de gobierno y su plasmación en los programas de gasto público.

El segundo hecho, derivado de la integración en la Unión Europea, tiene indudables repercusiones de toda índole. La apuesta por la apertura de nuestras fronteras y el dinamismo que se imprime a la propia Unión, cambiando sustancialmente su alcance en los últimos años, representa un nuevo marco de referencia obligada en materia económica, aunque también social y política.

La coincidencia temporal de los cambios políticos iniciales con la crisis económica de los 70 venía a contraponer a la voluntad de construir y consolidar un Estado del Bienestar una situación económica especialmente desfavorable.

La supeditación inicial de las medidas de política económica consecuentes con la naturaleza de los acontecimientos a la estabilidad política produjo un retraso en la adopción de acciones encaminadas al ajuste y saneamiento de nuestra economía, que repercutiría en el desarrollo temporal de la crisis y en el grado de sacrificio requerido a los agentes sociales. Además, las características de la economía española provocaron un impacto diferencial de la crisis en el tejido industrial de nuestro país, que se vio agravado nuevamente por la segunda subida de los precios de la energía a finales de los años setenta. Los años iniciales de la década siguiente viven un ajuste económico importante que permite incorporar a la economía española a mediados de los años ochenta a una etapa de crecimiento significativo, coincidente con nuestro ingreso en la Comunidad Europea.

¹ Este documento contiene una versión resumida de la primera entrega preliminar del trabajo del autor para el proyecto “Análisis y propuesta de fuentes de financiamiento para gobiernos regionales” realizado en colaboración con la Universidad Austral de Chile

La evolución del ciclo económico se produce simultáneamente, como se ha señalado, a la generalización de las demandas sociales encaminadas a garantizar, en un principio, niveles suficientes de protección de situaciones de necesidad en un contexto de crisis económica, canalizadas a través de la actuación del sector público. Con la recuperación económica posterior, las demandas se orientan fundamentalmente al perfeccionamiento de los servicios públicos, a la vez que los niveles de presión fiscal alcanzados pasan a representar una restricción financiera fuertemente valorada por los agentes sociales. El estancamiento y recesión de los primeros años 90 provocaron nuevamente desajustes presupuestarios significativos por el propio funcionamiento de los estabilizadores automáticos que se corrigieron con el proceso de estabilidad presupuestaria posterior.

La incorporación de España a la entonces Comunidad Europea coincide con un período de crecimiento económico importante que permite el progresivo acercamiento de nuestros niveles de prosperidad relativa a la todavía lejana media comunitaria. El Producto Interior Bruto por habitante en precios y paridades de poder adquisitivo corrientes pasa de representar en 1986 el 72,8% de la media comunitaria aumentando desde entonces en 10 puntos.

El predominio de la política monetaria en el diseño de la política económica general del período 1982-1992 relegó al instrumento presupuestario a un papel secundario de acompañamiento, a veces incluso de signo opuesto. La rigidez del presupuesto para adaptarse a los requerimientos de la política económica limitó así su influencia en la regulación de la demanda efectiva y en el saneamiento de la oferta, utilizándolo como elemento amortiguador, en unos casos, de los costes sociales de las medidas de ajuste y dinamizador, en otros, del grado de capitalización de la economía española. Con todo, la gran preocupación de los responsables de la política económica fue la de procurar que los propios desequilibrios públicos se redujesen, limitando sus efectos negativos sobre el conjunto del sistema económico, sin alcanzar plenamente este objetivo en los últimos años.

No obstante, la restricción europea a la autonomía de las políticas monetarias nacionales volvió a centrar la atención de la política económica en las medidas fiscales y en la política presupuestaria. En este sentido, la elaboración de un Plan de Convergencia diseñado por el Gobierno en 1992 presentaba una orientación de la política fiscal y presupuestaria hasta 1996 basada en el mantenimiento de la presión fiscal individual en el nivel alcanzado, mantener el gasto en infraestructuras del conjunto de las Administraciones Públicas en torno al 5% del PIB y reducir los desequilibrios presupuestarios. Estas previsiones presupuestarias se tuvieron que revisar en 1994 para adaptarse a un contexto económico más desfavorable que requirió la adopción de medidas restrictivas para ajustar el déficit y limitar el crecimiento del endeudamiento público. La evolución posterior de la política económica está estrechamente ligada al cambio que se produce en la Unión Europea, más que por el proceso de descentralización fiscal.

II. LAS IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA ESPAÑOLA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA.

La Cumbre de Maastricht supuso la aprobación de una Unión Económica y Monetaria (UEM) con una doble justificación derivada de la consecución del mercado único: la reducción de la capacidad de maniobra para una política económica independiente, al reforzarse la interdependencia económica entre los países miembros, ampliando los efectos extranacionales de las acciones emprendidas por cada Estado y, por otra parte, la conveniencia de complementar las ventajas potenciales del mercado único con una política económica que potencie las expectativas de crecimiento estable. Además, la UEM supera los objetivos y el programa del mercado interior, generando unas mayores expectativas de bienestar económico para la Unión Europea en su conjunto.

La UEM puede ser definida como el resultado final de un proceso de integración económica progresiva destinado a alcanzar los objetivos de: estabilidad de precios, crecimiento equilibrado, convergencia de los niveles de vida, pleno empleo y equilibrio externo. La consecución de estos objetivos implica lograr una total libertad de circulación para personas, bienes, servicios y capitales, la irrevocabilidad de unos tipos de cambio fijos entre las monedas nacionales y, finalmente, la creación de una moneda única. El cumplimiento de estos objetivos requiere la formulación de una política monetaria común y la determinación de un marco macroeconómico consensuado, con procedimientos y normas de carácter obligatorio sobre la dimensión y vías de financiación de los déficit presupuestarios.

La consecución de esos objetivos implica necesariamente la definición de un marco a medio plazo para la política presupuestaria, a través de un adecuado equilibrio entre el recurso a reglas vinculantes y la coordinación discrecional adaptada a cada situación. Entre las normas vinculantes se pueden considerar las siguientes:

- La fijación de unos límites máximos a los déficit públicos de los Estados miembros.
- La exclusión del acceso al crédito directo del Banco Central y a otras formas de financiación monetaria, estableciendo límites a los empréstitos en monedas no comunitarias.
- Y la definición de la orientación global de la política presupuestaria a medio plazo, incluido el tamaño y la financiación del saldo presupuestario agregado, comprendiendo los saldos nacionales y el comunitario.

Con objeto de potenciar la convergencia de las políticas económicas, el Consejo aprobó la Decisión 90/141/CEE². En ella se establecía como objetivo de convergencia económica en la primera fase la supervisión multilateral de las políticas económicas de los Estados miembros, bajo los principios de: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias saneadas, balanzas de pagos equilibradas y mercados competitivos abiertos.

² Decisión del Consejo 90/141/CEE, de 12 de marzo, sobre la consecución de una convergencia progresiva de las políticas y de los resultados económicos durante la primera etapa de la Unión Económica y Monetaria. DOCE L.78 de 24-3-1990.

La supervisión multilateral, como método de aprendizaje, abarca todos los aspectos de la política económica, refiriéndose esencialmente a las políticas macroeconómicas, microeconómicas y estructurales y, en la medida de lo posible, a las políticas presupuestarias, antes de las previsiones nacionales, en lo referente a la magnitud y a la financiación de los déficit presupuestarios, así como a la orientación a medio plazo de la política presupuestaria, con el fin de reducir los déficit excesivos y evitar la financiación monetaria de los mismos.

La supervisión, realizada por el Consejo de Ministros de Economía y Hacienda, se basa en los informes y análisis presentados por la Comisión, en particular:

- a) Los indicadores de resultados y de políticas económicas como: las tendencias de la oferta y la demanda, la evolución de los precios y los costes, el empleo, el desarrollo regional, los mercados financieros, las finanzas públicas, los agregados monetarios, los tipos de interés, tipos de cambio y los desequilibrios exteriores.
- b) Informes periódicos sobre la situación económica, las perspectivas y las políticas de los Estados miembros.
- c) Evaluaciones periódicas de la situación económica de la Unión y un informe anual que examina la situación económica global a medio plazo.

A través de la supervisión multilateral, realizada con una periodicidad al menos semestral, se alcanzó progresivamente una compatibilidad de políticas, con compromisos específicos por parte de los Estados miembros.

En el nuevo Tratado de la Unión Europea, el capítulo 1 del título VI establece las líneas que deben regir la configuración de la política económica en la UEM. De acuerdo con su contenido, los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo. Este podrá acordar por unanimidad medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieren dificultades graves en el suministro de determinados productos. Además, en caso de que se produzcan o puedan producirse problemas graves en un Estado miembro, ocasionadas por acontecimientos excepcionales que el país no pueda controlar, las instituciones de la Unión podrán decidir la concesión, en determinadas condiciones, de una ayuda financiera al mismo.

Las limitaciones impuestas a las políticas económicas nacionales reducen considerablemente su margen de autonomía, quedando prohibidas:

- La autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales nacionales en favor de instituciones u organismos europeos, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales, u otras autoridades públicas y otros organismos o empresas públicas, así como la adquisición directa de deuda emitida por los mismos. Estas disposiciones no afectarán a las entidades de crédito públicas, que, en el marco de la provisión de reservas por los bancos centrales, deberán recibir por parte de los mismos y del Banco Central Europeo el mismo trato que las entidades de crédito privadas.

- Cualquier medida que no se base en consideraciones prudenciales que establezca un acceso privilegiado a las entidades financieras para las instituciones u organismos de la Unión, Gobiernos centrales, autoridades regionales, locales, u otras autoridades públicas y otros organismos de derecho público o empresas públicas de los Estados miembros.

Además, ni la Unión Europea ni los Estados miembros asumirán o responderán de los compromisos de ningún Estado, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.

Con el objeto de evitar que los Estados miembros incurrieran en déficit públicos excesivos, las instituciones europeas supervisaron la evolución de su situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público. En particular, la observancia de la disciplina presupuestaria se ha centrado, durante la segunda fase de la UEM, en los siguientes criterios:

- Que la proporción entre el déficit público previsto o real y el Producto Nacional Bruto a precios de mercado no sobrepase el 3%, a menos que la proporción haya descendido sustancial y de forma continuada hasta aproximarse al valor de referencia o que este se sobrepase sólo excepcional y temporalmente.
- Que la proporción entre la deuda pública y el Producto Nacional Bruto a precios de mercado no rebase el 60%, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime al valor de referencia.

Una vez alcanzada la tercera fase de la UEM se adoptó el denominado Pacto de Estabilidad que establece objetivos de déficit más ambiciosos con un horizonte de equilibrio presupuestario y un régimen de sanciones acumulables a través de depósitos y multas económicamente importantes. No obstante el régimen de sanciones muestra un nivel de discrecionalidad amplio para su aplicación y la determinación financiera de su destino.

De este modo, los países participantes de la UEM deberán mantener una evolución presupuestaria adecuada con la política monetaria común. El marco de referencia se altera en virtud del contenido de los Tratados, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Resolución del Consejo Europeo de Amsterdam sobre crecimiento y empleo. Así:

- La política monetaria única de la zona euro quedará bajo la responsabilidad del Banco Central Europeo. Su objetivo principal será mantener la estabilidad de precios y apoyar los objetivos económicos de la Unión Europea, en particular un crecimiento sostenible y no inflacionista y un elevado nivel de empleo, tal como se establece en el Tratado de la Unión.
- Las políticas presupuestarias seguirán siendo competencia de los Gobiernos nacionales pero estarán sujetas a las normas establecidas en el art.104 del Tratado y en el Pacto de Estabilidad, que centra sus objetivos en conseguir una situación presupuestaria cercana al equilibrio o con superávit en condiciones económicas normales.

- La fijación de salarios seguirá siendo competencia de los interlocutores sociales a escala nacional, regional o sectorial, según sus respectivas tradiciones. Estos tienen la responsabilidad de compatibilizar un elevado ritmo de creación de empleo con acuerdos salariales adecuados.

Las orientaciones generales en materia de política presupuestaria tienen como objetivo profundizar en la reducción de los desequilibrios presupuestarios, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Europea, por distintas razones:

- En la coyuntura actual, una reducción del déficit público contribuirá a la sostenibilidad de la recuperación económica, permitiendo unas condiciones monetarias favorables continuadas.
- Tras la introducción de la moneda única el ajuste a las depresiones cíclicas y a los problemas propios de cada país deberá efectuarse, en su mayor parte, mediante medidas presupuestarias. Así, es necesario garantizar la efectividad de los estabilizadores automáticos. Para ello, la confianza en la política presupuestaria deberá reforzarse. Una mayor disciplina presupuestaria aumentará, con probabilidad, la confianza de los agentes económicos en que un aumento del déficit público durante una recesión coyuntural no supondrá una alteración permanente de las finanzas públicas, lo cual evitará toda influencia negativa de los mercados financieros.
- Unas situaciones presupuestarias saneadas contribuirán a mantener bajos los tipos de interés a largo plazo, lo que atraerá la inversión hacia el sector privado. En este contexto, las Administraciones Públicas dejará de absorber ahorro privado y su contribución al ahorro nacional será positiva, aumentando la tasa de inversión, sin ejercer una presión sobre la balanza de pagos y los tipos de interés a largo plazo.
- Finalmente, una reducción adicional del déficit público existente permitirá una disminución de los niveles de endeudamiento, todavía elevados en muchos países. Esto permitirá destinar el ahorro en intereses pagados a otros gastos más productivos o que permitan asegurar el sistema de protección social sin incrementar los recursos impositivos y las cargas sociales.

Los objetivos de integración y convergencia planteados con la Unión Económica y Monetaria sitúan a la economía española y a la política económica aplicable ante un nuevo reto. A las potencialidades generadas con la creación de un mercado único y las políticas macroeconómicas de acompañamiento diseñadas en el nuevo contexto, se une precisamente la restricción europea sobre el grado de autonomía de las políticas económicas nacionales. En este marco, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y el desarrollo de la competitividad de la economía como camino para conseguir la convergencia económica y social con los países más avanzados, se constituyen como los grandes objetivos de la política económica española. Con este fin el Gobierno español elaboró un Plan de Convergencia en abril de 1997 para el período 1997-2000 que definía las líneas prioritarias de la política española en los años siguientes para cumplir los requerimientos europeos establecidos para pasar a la tercera fase de la UEM. Con posterioridad, España ha tenido que elaborar un Programa de Estabilidad, revisable anualmente, para garantizar el mantenimiento de un marco presupuestario sostenible y unas finanzas saneadas.

III. EL MARCO FISCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA NUEVA NORMATIVA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.

El marco jurídico actual permite a las Comunidades Autónomas una total autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pudiendo crear cuantos órganos deseen, tanto dentro de su Administración General como Entes con personalidad jurídica propia, con el fin de especializar y mejorar la prestación de los servicios correspondientes a las competencias asumidas. Actualmente, las 17 regiones. existentes, además de sus respectivas Administraciones Generales constituidas por las distintas Consejerías, están configuradas por una Administración Institucional formada, a su vez, por 97 Organismos Autónomos Administrativos, 19 Organismos Autónomos Comerciales, Industriales o Financieros, 102 Entes Públicos y 299 Empresas Públicas, con una desigual implantación regional

En el ámbito de la Hacienda Pública, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, modificada en 1996, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en desarrollo del Título VIII de la Constitución, establece el marco general de su actividad financiera, señalando los rasgos principales que deben regir su diseño. Esta norma, junto con los respectivos Estatutos de Autonomía, las leyes ordinarias aprobadas y los acuerdos alcanzados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, constituyen el marco jurídico de referencia en la financiación autonómica.

Con el objeto de alcanzar una adecuada coordinación entre las Comunidades Autónomas y la Administración Central, la LOFCA crea el citado Consejo de Política Fiscal y Financiera. Este órgano consultivo y de deliberación, constituido de forma paritaria entre la Administración Central -representada por los Ministros de Hacienda y Administraciones Públicas- y las Comunidades Autónomas -a través de los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad- tiene atribuidas importantes funciones, entre las que destacan las siguientes:

- La coordinación de la política presupuestaria de las CC.AA. con la del Estado.
- El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial.
- El estudio, la elaboración y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
- La apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las Comunidades de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.
- La coordinación de la política de endeudamiento.
- La coordinación de la política de inversiones públicas.

De hecho, su papel ha sido muy relevante en la articulación y reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y se ha consolidado como órgano de discusión y acuerdo entre éstas y la Administración Central.

En otras materias existen también consejos o comisiones interterritoriales constituidos por los representantes de los gobiernos regionales y el representante del gobierno central. Además, el Senado español actúa como cámara territorial a través de la participación indirecta de las regiones en su composición y llevando la iniciativa legislativa en algunas

materias de específico interés territorial. Esta pendiente de resolver y es fruto de controversia la participación de los gobiernos regionales en la representación oficial española ante la Unión Europea en temas que les competa directamente, aunque la mayoría de los gobiernos regionales tienen oficinas abiertas en Bruselas para la defensa y promoción de los intereses regionales, al margen de la participación de las regiones y los municipios españoles en el Comité de las Regiones de la UE.

III.1. Competencias y financiación de las Comunidades Autónomas.

Actualmente, el conjunto de Comunidades Autónomas desarrolla un papel preponderante en la producción de bienes públicos de carácter social (especialmente en sanidad y educación), en infraestructuras y transportes y en la regulación económica de determinados sectores productivos (industria, energía y turismo). La aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, está igualando paulatinamente, como se ha señalado, los niveles de competencias actualmente existentes. El reciente traspaso de la sanidad y el traspaso que se está completando de las competencias en materia de administración de justicia, seguridad vial y políticas activas de empleo permitirá una mayor homogeneización. No obstante, el modelo español no es un modelo cerrado y el Estado, por delegación de competencias, puede ampliar las funciones que tienen actualmente asignadas las regiones. De hecho, el Estatuto de Autonomía del País Vasco permite al gobierno regional gestionar otras 13 competencias que actualmente desarrolla el gobierno central.

Además, el carácter uniprovincial o pluriprovincial de cada Comunidad supone distinto tipo de competencias, al asumir en el primer caso las funciones atribuidas a los órganos provinciales y desaparecer el órgano provincial.

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas responde a dos modelos claramente diferenciados, a causa del reconocimiento constitucional de los derechos históricos de los territorios forales. Como consecuencia de este hecho, el País Vasco y Navarra mantienen unos regímenes de Concierto y Convenio Económico, respectivamente que otorgan una gran autonomía en materia financiera y tributaria atribuida a los órganos forales, que se corresponden con las provincias. El resto de las Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia y La Rioja) tienen un sistema de régimen común, de acuerdo con el contenido del artículo 157 de la Constitución.

El régimen común de financiación basa la obtención de los medios económicos que pueden tener las Comunidades Autónomas en los siguientes recursos:

- Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- Las transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

- Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- El producto de las operaciones de crédito.

La LOFCA y otras leyes y acuerdos posteriores desarrollan y concretan este sistema de financiación, cuyos recursos más importantes están constituidos por distintos bloques de ingresos que garantizan el desarrollo de la autonomía financiera regional.

El reconocimiento constitucional de los derechos históricos de los territorios forales supone la articulación de un sistema propio de regulación de competencias a través del correspondiente Concierto o Convenio Económico del País Vasco y Navarra con el Estado. La amplia autonomía en materia financiera y tributaria atribuida a los órganos forales determina el establecimiento de un sistema tributario concertado, dentro de los límites acordados en las normas reguladoras pactadas.

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma del País Vasco, su Estatuto de Autonomía establece los principios generales sobre los que se basa el sistema de Concierto Económico. Estos hacen referencia a la potestad de las Diputaciones Forales -Alava, Guipúzcoa y Vizcaya- para mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado y a las normas de coordinación establecidas. De este modo, les corresponden: la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, a excepción de los que se integran en la Renta de Aduanas y los recaudados a través de Monopolios Fiscales. En Navarra el sistema es similar, aunque más simple ya que al ser una región uniprovincial las relaciones son directas entre el territorio foral y el Estado y no precisan de un órgano interno de coordinación tributaria como el existente en el País Vasco.

El nuevo sistema de financiación, con una vigencia temporal ilimitada ha supuesto un cambio importante del modelo hasta ahora establecido. Integra la financiación de la sanidad y de los servicios sociales con el resto de competencias y fija la restricción inicial en los recursos obtenidos en el año base 1999. La financiación resultante se ajusta por indicadores de necesidad, introduciendo nuevas variables de reparto. Para ello se desglosa nuevamente la financiación en tres bloques. En materia de competencias comunes se distribuye el importe total de la restricción inicial de la financiación general entre todas las Comunidades Autónomas en función de las siguientes variables:

- a) Población (94%).
- b) Superficie (4,2%).
- c) Dispersión (1,2%).
- d) Insularidad (0,6%)

Además, se introduce como nueva variable de reparto el denominado “índice de renta relativa” cuyo reparto se realiza entre aquellas CC.AA. menos desarrolladas, que son: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y Comunidad Valenciana.

En el caso competencias de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social el importe total de la restricción inicial se distribuye entre todas las Comunidades Autónomas en función de las siguientes variables:

- a) Población protegida (75%).
- b) Población mayor de 65 años (24,5%).
- c) Insularidad (0,5%).

El nuevo sistema impone a las Comunidades Autónomas la obligación de destinar a la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, como mínimo, una cantidad igual a la resultante de evolucionar la financiación así calculada evolucionada al nuevo índice de referencia (ITE nacional). Esta variable está constituida por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco. No obstante, durante los tres primeros años del nuevo sistema el Estado garantiza a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social, que el índice de evolución de los recursos asignados a los mismos tendrá un índice de evolución del PIB nominal a precios de mercado. Se introducen además dos fondos específicos (el programa de ahorro en incapacidad temporal y el fondo de desplazados).

Finalmente, las necesidades de gasto en servicios sociales se determinan de acuerdo con la población mayor de 65 años y también se impone la obligación de destinar a la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social, como mínimo, una cantidad igual a la resultante de evolucionar la financiación con el ITE nacional.

El nuevo acuerdo garantiza, al menos, el mantenimiento del “statu quo” anterior, aplicándose una serie de reglas de modulación del posible incremento.

Las necesidades de gasto fijadas en la restricción inicial, junto con las de las competencias comunes y las de los servicios sociales, pasan a financiarse a través de dos bloques de ingresos: los recursos tributarios cedidos y compartidos (participados), y las transferencias niveladoras en sus valores del año 1999.

Como se ha señalado, en términos de suficiencia dinámica se establece un nuevo índice de evolución como referencia para determinar las transferencias y la recaudación normativa: el ITE nacional (ITEn), del que se excluyen otros recursos de naturaleza tributaria que antes se incluían en el cálculo de los ITAE, como el Impuesto de Sociedades y las cotizaciones sociales.

De acuerdo con las características señaladas del nuevo modelo de financiación acordado, el aumento de la corresponsabilidad fiscal y la integración de los distintos sistemas hasta ahora existentes representan las principales novedades, junto con la desaparición de las garantías generales que operaban en el antiguo modelo.

Desde una perspectiva más general se pueden diferenciar dos grandes bloques de financiación regional, al margen del recurso al endeudamiento y otros fondos comunitarios: las transferencias y los recursos tributarios.

- Transferencias del nivel central.

De acuerdo con el nuevo modelo, la financiación que procede de la Administración central estará constituida por el nuevo Fondo de suficiencia que sirve como mecanismo de cierre del modelo de financiación acordado, y cubre la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal. Las CC.AA. recibirán anualmente, por el Fondo de suficiencia, la cantidad establecida en el año base 1999, incrementada por el índice de evolución de referencia (ITE).

Además, el artículo 64 de la nueva Ley 21/2001 de financiación autonómica regula las asignaciones de nivelación en los servicios públicos fundamentales, que se circunscriben a los de educación y sanidad. Así, en este último caso se señala que, a efectos de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, se considerará que queda afectado el nivel de prestación del servicio público fundamental de sanidad, cuando el incremento de la población protegida, debidamente ponderada en función de la edad, en la Comunidad Autónoma entre un año y el siguiente, expresado en términos porcentuales, sea superior, en más de 3 puntos, al incremento porcentual que experimente en ese mismo período la media nacional. Cuando se produzca esta circunstancia la Administración General del Estado y la de la respectiva Comunidad Autónoma analizarán conjuntamente las causas y posibles soluciones, de forma que, examinada en su conjunto la financiación de la Comunidad, se concluya en la procedencia o no de que ésta participe en las asignaciones de nivelación y para la fijación de la cuantía de las asignaciones se tendrá en cuenta, de forma especial, el incremento de coste que para la prestación del servicio deriva de la extensión del territorio. Estos requisitos hacen prácticamente imposible su articulación efectiva.

Entre las transferencias condicionadas existente (fondos europeos, convenios de inversión, etc) cabe destacar el cambio introducido en el fondo de solidaridad nacional: el Fondo de Compensación Interterritorial, que se amplía a las ciudades de Ceuta y Melilla y, por otro lado, se flexibiliza su destino. Así, el desdoblamiento del FCI en dos subfondos permitirá que éste pueda financiar no sólo gastos de inversión, sino también el gasto corriente asociado a esa inversión. Así, se determinará una proporción del Fondo que necesariamente debe destinarse a gastos de inversión, que será del 75%, y otra, el 25% restante, que podrá destinarse a gastos de funcionamiento asociados de la inversión. Esta segunda parte del Fondo estará limitada, en el tiempo, a aquel periodo inicial necesario para poner en marcha o en funcionamiento la inversión con un máximo de 2 años y, en su destino, ya que no será aplicable a cualquier tipo de gastos de funcionamiento, sino a los de puesta en funcionamiento de la inversión.

- Ingresos propios.

a) Impuestos propios.

Las Comunidades pueden establecer tributos siempre y cuando no recaigan sobre hechos imponible gravados por el Estado. Pueden establecerlos, igualmente, sobre materias reservadas a las Corporaciones Locales en los términos previstos en la legislación de Régimen Local cuando ésta lo prevea. Si bien en este caso se deben aprobar las necesarias medidas de compensación o coordinación con las Corporaciones Locales al objeto de no reducir sus ingresos ni sus posibilidades de crecimiento. La normativa general prevé otras limitaciones relativas a la delimitación territorial de determinados aspectos de los impuestos propios. Así, se prohíbe la sujeción de elementos patrimoniales situados, rendimientos originados o gastos realizados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma que establece el impuesto. También se elimina la posibilidad de gravar negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la propia Comunidad, o la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hayan de cumplirse en el territorio de la Comunidad o cuyo adquirente no resida en éste. El establecimiento de impuestos propios autonómicos tampoco puede implicar un obstáculo a la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni puede influir de forma efectiva en la fijación de residencia de las personas ni en la ubicación de empresas o capitales dentro de España, ni puede comportar cargas trasladables a otras Comunidades.

Esas características han supuesto en la práctica una implantación muy limitada de nuevos impuestos regionales, circunscribiéndose básicamente a impuestos sobre el juego, impuestos medioambientales y otras figuras puntuales con escasa capacidad recaudatoria.

b) Impuestos cedidos total o parcialmente.

Los impuestos cuya recaudación y/o gestión ya estaba cedida a los gobiernos regionales eran: el Impuesto sobre el Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones y la imposición sobre el Juego. Actualmente la capacidad normativa de los gobiernos regionales sobre estos impuestos es muy amplia. Desde 2002 se cede también, una parte del IRPF equivalente al 33% de la cuota, con competencias normativas en materia de tarifa y deducciones. El 35% de las recaudaciones líquidas por IVA y el 40% por los Impuestos Especiales de fabricación sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas (no operativo), Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos. El 100% de las recaudaciones líquidas por el Impuesto sobre la Electricidad y por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. En el IVA y en los impuestos especiales armonizados lo que se establecen son participaciones territorializadas en función de criterios de consumo regional. En los otros impuestos cedidos sí se adscribe la recaudación efectiva. Además se crea un nuevo impuesto sobre carburantes con una tarifa estatal, que también se cede, y otra tarifa autonómica vinculado con los gastos sanitarios.

Las regiones pueden establecer recargos sobre impuestos locales y nacionales. Actualmente existe en las regiones uniprovinciales un recargo sobre el impuesto municipal de actividades económicas. Las Comunidades Autónomas pueden establecer tasas por los

servicios que prestan y han asumido las existentes por las competencias que han recibido del Estado. Igualmente pueden establecer contribuciones especiales aunque éstas suelen utilizarse más en el ámbito local que regional. Las Comunidades Autónomas también pueden regular los precios públicos por los servicios de mercado que prestan.

Las Comunidades Autónomas puede obtener ingresos debido a su capacidad de endeudamiento, legalmente limitado en su destino (gastos de inversión) y en su cuantía (limitando a un porcentaje máximo del 25% de sus ingresos corrientes el gasto anual en intereses y amortizaciones). Además de estos límites legales, desde hace 10 años las regiones y el Estado pactan unos escenarios de consolidación presupuestaria en el que se fijan unos límites al endeudamiento regional a cambio de la concesión automática de la Administración central para emitir deuda pública. La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria endurece el contenido de esos acuerdos y cambia su carácter bilateral o multilateral.

III.2. La nueva normativa de estabilidad presupuestaria y las Comunidades Autónomas.

En el marco de las actualizaciones periódicas de los Programa de Estabilidad que tienen que enviar los países de la zona euro a las autoridades comunitarias, éstas se han pronunciado sobre la necesidad de contar con instrumentos normativos internos que garanticen la estabilidad presupuestaria de forma efectiva en países que, como España, tienen un grado de descentralización efectivo importante en los gastos e ingresos públicos. En este contexto el Parlamento ha aprobado en diciembre la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que tiene por objeto garantizar que en los próximos años el equilibrio presupuestario será la norma en la elaboración de los presupuestos de todas las administraciones y entidades públicas empresariales. Para lograrlo, se articularán una serie de mecanismos de control e información, incluyendo la posibilidad de limitar la capacidad de endeudamiento en caso de incumplimiento. La norma se aplicará a todas las Administraciones Públicas, a la Seguridad Social y a las diversas personas jurídicas de ellas dependientes, con pleno respeto a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y a las especificidades derivadas de la naturaleza, régimen jurídico y fines de las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles y demás entes o establecimientos dependientes de las Administraciones Públicas.

El objeto de la Ley consiste en establecer una serie de principios rectores (estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos) a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público. El objetivo de equilibrio o superávit presupuestario se hace efectivo a través de un procedimiento complejo de elaboración presupuestaria que constituye una novedad en la política presupuestaria española.

Las Comunidades Autónomas deberán respetar el objetivo de estabilidad fijado anualmente por el Gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Será el propio Consejo el que concrete el objetivo para cada Comunidad Autónoma. Al objeto de garantizar el cumplimiento de dicho objetivo, las Comunidades Autónomas deberán, en el ámbito competencial que les es propio, dictar las normas y realizar las actuaciones

administrativas que, en cada caso, se consideren necesarias. Este sistema se complementará con el establecimiento de un sistema adecuado de suministro de información y con el deber de elaborar un plan de corrección del déficit en caso de desequilibrio y la creación de una Central de Riesgos respecto de las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas dependiente del Ministerio de Hacienda. La autorización por el Estado del endeudamiento de las Comunidades Autónomas se supedita al cumplimiento del escenario de estabilidad o del plan de corrección del déficit previamente aceptado.

Las Comunidades Autónomas que no cumplan con el objetivo de estabilidad podrán ser penalizadas mediante un sistema de sanciones que funcionará de manera análoga al que existe en el ámbito de la Unión Europea para aquellos países que incumplan lo dispuestos en el pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Gobierno propondrá al Consejo de Política Fiscal y Financiera este procedimiento similar, que comienza con advertencias a los que incumplen el objetivo prefijado, si persiste el desequilibrio se limitaría su capacidad de endeudamiento y si aún así la situación de desequilibrio no se corrige, se podría exigir un depósito, que si la Comunidad no retome la situación de equilibrio presupuestario acabaría convirtiéndose en una multa.

IV. LOS PRINCIPALES INDICADORES DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA EN LA CONTABILIDAD NACIONAL.

El ajuste presupuestario realizado por las Administraciones Públicas en España en los últimos años ha sido muy significativo y, aunque por su magnitud destaca el realizado por la Administración Central, se ha extendido al resto de las Administraciones.

En términos de Contabilidad Nacional (SEC95), las Comunidades Autónomas comprenden la Administración General de las diecisiete Comunidades, Organismos autónomos que realizan funciones puramente administrativas, las Universidades de gestión transferida, así como algunas sociedades mercantiles, entidades empresariales y organismos públicos que, independientemente de su naturaleza jurídica y de acuerdo con la delimitación institucional del SEC-95, deban considerarse como Administración pública. Por su parte el subsector Administraciones de Seguridad Social agrupa las distintas unidades institucionales públicas, centrales y territoriales, cuya función principal consiste en gestionar las actividades ligadas al sistema de protección social en nuestro país, incluyendo por tanto las prestaciones sociales y sanitarias realizadas por las Comunidades Autónomas.

Teniendo en cuenta los datos del ejercicio 2000, aún provisionales, de ingresos y gastos no financieros el déficit para el conjunto del sector de las Administraciones públicas, elaborado en términos de contabilidad nacional, se eleva a 2.113 millones de euros, cifra que supone una disminución con relación al año anterior de un 65,0%. Medido con relación al PIB, la necesidad de financiación representa el 0,3%, ratio inferior en 0,8 puntos del PIB al obtenido en el ejercicio 1999.

En el ejercicio 2000 la evolución de las finanzas públicas ha continuado la tendencia de reducción del déficit público iniciada en el ejercicio 1996, lo que ha supuesto que la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas haya pasado de alcanzar una cifra de 29.057 millones de euros en 1995, a ser de 2.113 millones de euros en el año 2000,

el nivel más bajo de todos estos años. Esta evolución durante el período 1995-2000 supone una disminución media anual del déficit público del 40,8%, siendo más acusada la caída en los dos últimos años.

Este desarrollo positivo del déficit público se ha debido, en gran medida, a la contención del gasto público que durante los últimos cinco años ha registrado un ritmo de crecimiento inferior al de la actividad económica, lo que ha permitido que en el periodo 1995-2000 se haya reducido su peso relativo en 5,2 puntos del PIB. Las partidas de gasto que han registrado mayor reducción con relación al PIB nominal han sido los intereses efectivos, las prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie y la remuneración de asalariados, conceptos que han registrado durante dicho período caídas de 1,9 puntos, 1,6 puntos y 0,9 puntos del PIB, respectivamente.

Asimismo, otro factor adicional que ha contribuido a la mejora del saneamiento de las finanzas públicas es que los recursos no financieros de las Administraciones Públicas han aumentado por encima del crecimiento monetario del PIB, lo que ha dado lugar a que el conjunto de los recursos no financieros en 2000 representen el 39,5% del PIB, 1,1 puntos más que el nivel correspondiente a 1995.

Desde una perspectiva institucional, la reducción del déficit público en el año 2000 en 3.931 millones de euros con relación al ejercicio anterior, que ha supuesto una caída relativa de 0,8 puntos del PIB, se ha debido al efecto conjunto de dos factores: por un lado, a la actividad del agente Estado que ha registrado una cifra de déficit inferior en 2.564 millones de euros y en 0,5 puntos del PIB a los niveles de 1999, así como, por otro lado, al superávit obtenido por el subsector Administraciones de Seguridad Social que ha sido de 3.290 millones de euros, que supone un aumento del saldo positivo de 2.428 millones de euros y de 0,3 puntos del PIB respecto al ejercicio anterior. Por el contrario, el subsector Comunidades Autónomas ha presentado un resultado negativo de 2.054 millones de euros, cifra que supera en 1.174 millones de euros el déficit registrado durante 1999. El agente Organismos de la Administración central y el subsector de Corporaciones Locales han continuado la trayectoria de los años anteriores y han cerrado las cuentas del año 2000 con cifras de superávit por importes de 341 y de 228 millones de euros, respectivamente.

A lo largo del período 1995-2000 el agente Estado, integrado en el subsector de Administración Central, y el subsector de Comunidades Autónomas son los que registran cifras de déficit, mientras que el agente Organismos de la Administración Central y el subsector de Corporaciones Locales presentan cifras con tendencia al superávit, si bien cuantitativamente poco significativas. Por su parte, el subsector Administraciones de Seguridad Social ha registrado cifras de déficit de diversa importancia hasta 1998, invirtiendo la tendencia en 1999 y consolidando de manera importante su evolución favorable durante el año 2000.

El subsector que agrupa a las unidades de Comunidades Autónomas es el único que ha aumentado su nivel de déficit con relación al ejercicio anterior. Durante el pasado año los ingresos del subsector se incrementaron en un 11,4% que fue insuficiente para contrarrestar el aumento del 13,8% registrado por los gastos no financieros. Estos resultados ocasionaron

una necesidad de financiación de 2.054 millones de euros, cifra que supone un aumento respecto al año anterior del 133,4% y que equivale al 0,3% del PIB.

En cuanto a la Seguridad Social transferida, en donde se integran las unidades gestoras de prestaciones sociales dependientes de Comunidades Autónomas y de Corporaciones Locales en relación con las competencias transferencias en materia de sanidad y servicios sociales, el desarrollo de su actividad durante el último ejercicio ha dado como resultado un déficit de 61 millones de euros, que supera en 50 millones de euros al registrado en el año 1999 e inferior en 27 millones de euros al presentado en 1998.

Finalmente, la distribución institucional de la deuda pública que muestra la estructura de los pasivos financieros en el nivel de los subsectores que componen el sector de las Administraciones públicas, de acuerdo a los criterios de delimitación que establece el sistema europeo de cuentas nacionales de la Unión Europea (SEC-95) pone de relieve que la mayor parte del endeudamiento corresponde a la Administración Central con un 84,1% del total, mientras que la participación de los otros subsectores se sitúa muy por debajo: las Comunidades autónomas absorben el 10,4%, las Corporaciones locales tienen el 5,1% de la deuda y, por último, el subsector de las Administraciones de seguridad social con un nivel de deuda equivalente al 0,5% del total.

A estos efectos, el subsector Comunidades Autónomas está formado por la Administración general de cada una de ellas, incluidos los Órganos de Gobierno, los Organismos autónomos administrativos y similares, las Universidades, así como las empresas que no cumplen los requisitos establecidos por la contabilidad nacional (SEC 95) para ser sectorizadas como Sociedades no financieras por lo que se clasifican como unidades institucionales de las Administraciones públicas, dentro del subsector Comunidades autónomas. Asimismo, se excluyen las unidades que gestionan las competencias relativas a la Seguridad Social transferidas desde el Estado, ya que estas unidades se integran en el subsector Administraciones de Seguridad Social.

La deuda autonómica alcanza los 30.254 millones de euros en 2000, frente a los 25.871 millones de 1995. Este incremento del 47,9% es superior al experimentado por la Administración Central (32,4%), al de las Corporaciones Locales (4,4%) y al de la Seguridad Social (-34,3%).

V. CONSIDERACIONES FINALES.

Como se ha señalado, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común se ha ido configurando, a lo largo de las dos últimas décadas, por los acuerdos adoptados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que se han plasmado en el cuadro normativo correspondiente y en los acuerdos bilaterales de las respectivas Comisiones Mixtas en cada Comunidad Autónoma. Su articulación se ha basado en el cumplimiento de una serie de principios inspiradores: autonomía, suficiencia, solidaridad y coordinación, que han condicionado su desarrollo. Así, de la preocupación inicial por garantizar la suficiencia financiera se pasó, a partir de 1986, a dar un mayor cumplimiento a la autonomía en la vertiente del gasto a través del establecimiento de un sistema de transferencias incondicionadas combinado con la cesión de una serie de tributos.

Este proceso de mayor autonomía se empezó a completar, a partir de 1997, a través de la vertiente de los ingresos mediante la cesión de un porcentaje del IRPF y el aumento de la capacidad normativa en los tributos cedidos.

El sistema resultante hasta ahora combinaba rasgos positivos. Entre éstos se podría destacar su graduabilidad hacia un modelo maduro de financiación, la introducción de mecanismos de nivelación y garantía para hacer compatible el ejercicio de la autonomía con la suficiencia financiera y el mantenimiento de fondos de solidaridad internos y externos significativos. También presentaba algunos elementos distorsionantes. Su aplicación parcial a 12 Comunidades Autónomas, la existencia de competencias con sistemas de financiación diferenciados, la ausencia de un criterio explícito de equidad en la financiación obtenida, la excesiva dependencia de las transferencias estatales y la apuesta por un único impuesto como el IRPF, con una recaudación territorial muy desigual y sujeto a una reforma muy importante son las más destacables.

En este contexto, el acuerdo alcanzado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el pasado 27 de julio y que ha entrado en vigor en 2002 supone un paso más en el camino de lograr un sistema de financiación más estable y equilibrado. Sus elementos más positivos se encuentran en la generalidad de su aplicación a todas las Comunidades Autónomas de régimen común, la integración de la sanidad y de los servicios sociales en el modelo general, la determinación de las necesidades financieras iniciales de acuerdo con variables y criterios explícitos y la ampliación de la base fiscal disponible por los gobiernos regionales, incorporando un mayor equilibrio entre impuestos directos e indirectos con amplia capacidad recaudatoria.

Con este acuerdo se posibilita un funcionamiento más racional del modelo autonómico que, una vez completado el traspaso de las competencias sanitarias, alcanzará una dimensión presupuestaria muy significativa. Los recursos tributarios cedidos o participados van a representar una proporción muy elevada en la financiación de muchas Comunidades Autónomas. Así, de una restricción inicial en el año base (1999) de aproximadamente 8,58 billones de pts 4,64 billones los aportarán el IRPF, el IVA y los Impuestos Especiales, además de otro billón de pts que supone la recaudación de tributos cedidos. El grado de autonomía también se incrementa considerablemente aunque se han adoptado algunas cautelas en el propio acuerdo, como la elección de la vía de las participaciones territorializadas en los impuestos indirectos, evitando la posibilidad de articular impuestos autonómicos en el IVA o en los principales impuestos especiales, o el establecimiento de unas garantías para la evolución de las cantidades mínimas que destinará cada Comunidad a la sanidad y a los servicios sociales.

Con el traspaso de las competencias sanitarias a todas las Comunidades Autónomas el nivel de gasto regional va a suponer que más de un 40% del gasto público no financiero en España se lleve a cabo por el nivel regional, además de casi un 15% que representa el nivel local de gobierno. Esta distribución del gasto se ha hecho a lo largo de 20 años y de forma gradual, aunque su diseño ya estaba predeterminado. Por el lado de los ingresos, el camino ha sido mucho más gradual, pasando por distintos modelos hasta lograr un nivel de autofinanciación a través de impuestos obtenidos por las regiones que será muy elevado en los territorios más desarrollados, mientras que las Comunidades Autónomas con menores

capacidades fiscales seguirán dependiendo mayoritariamente de transferencias estatales niveladoras.

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo de los epígrafes anteriores, los principales logros alcanzados desde el punto de vista macroeconómico por la economía española en los últimos años se deben fundamentalmente al marco de estabilidad presupuestaria impuesto por la Unión Europea. Inicialmente, al establecer requerimientos específicos de ajuste fiscal para acceder a la unión económica y monetaria, después al centralizar la política monetaria y coordinar con el resto de países miembros la política presupuestaria.

El proceso de descentralización paralelo a los logros alcanzados en la reducción del déficit público, la reducción de la inflación y el mayor crecimiento económico ha aportado unos activos importantes en la racionalización del gasto, la mejora de los servicios públicos y la mejor cobertura de muchas necesidades sociales y no ha desempeñado una dificultad para la estabilidad macroeconómica. Los cambios introducidos en el sistema de financiación regional y local han permitido mejorar los desajustes fiscales existentes en algún momento y las nuevas normas sobre estabilidad presupuestaria aplicables al conjunto de las administraciones públicas permitirán, aunque sean aplicables con flexibilidad, mantener las cuentas públicas saneadas, contribuyendo así al desarrollo económico estable.

En este sentido, la graduabilidad del proceso de descentralización fiscal ha contribuido a mantener los equilibrios macroeconómicos básicos, aunque cabe atribuir al marco de la Unión Europea la principal responsabilidad.

Bibliografía

ALCALÁ, F. Y CARLES (1999) “Crecimiento de la recaudación y nivel de renta. ¿Es regresiva la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas?” Investigaciones Económicas, vol.23, nº3.

CABASÉS, J. M. (1998), “La financiación sanitaria autonómica. Bases para una propuesta”, Papeles de Economía Española nº76.

CARAMES, L. (1994) Introducción a la Hacienda local y autonómica Ed. Cívitas

CASTELLS, A. (1988) Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal, Ariel.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1996), “Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001”. Madrid, 23 de septiembre.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA, GRUPO DE TRABAJO PARA LA FINANCIACIÓN DE LA SANIDAD (1997), “Financiación de los servicios de sanidad en el período 1998-2001”. Madrid, 27 de noviembre.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2001), “Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común”. Madrid, 27 de julio.

CONSULTORES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1997), “Análisis del sistema de financiación de los servicios sanitarios en las Comunidades Autónomas”, Las notas de las Monografías de las Comunidades Autónomas, nº18.

DIRECCION GENERAL DE ANALISIS ECONOMICO-TERRITORIAL (varios años) Memorias. Ministerio para las Administraciones Públicas.

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (varios años) Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ministerio de Economía y Hacienda.

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (varios años) Informe sobre Financiación. Ministerio de Economía y Hacienda.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1999) Sector Público Autonómico y Ciudades Autónomas. Censo de Entes 1999.

EZQUIAGA, I., FERRERO, A. Y GARCÍA, P. (1998) "El endeudamiento autonómico: un enfoque financiero" Cuadernos de Información Económica nº132-133.

EZQUIAGA, I. Y GARCÍA, F. (2000) “Una primera evaluación del modelo de financiación autonómica 1997-2001” Economistas nº84.

GIMENEZ REYNA, E. (1996) “La reforma de la financiación autonómica” Papeles de Economía Española nº69.

GONZALEZ PÁRAMO, J.M. (2001) Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva, Instituto de Estudios Fiscales.

LOPEZ, M^a T. Y UTRILLA, A. (2000) Lecciones sobre el Sector Público español, Ed. Cívitas

MELGUIZO SANCHEZ, A. (1988) Federalismo Fiscal. Una guía de lectura para un programa de investigación actual. Monografía nº74, Instituto de Estudios Fiscales.

MONASTERIO, C. (1994) "La Hacienda Autonómica; entre la corresponsabilidad fiscal y la contención presupuestaria" Economistas nº60.

MONASTERIO, C. (2001) “El sistema de financiación autonómica a partir de 2002. Acierto estratégico y dudas tácticas” Cuadernos de Información Económica nº165.

MONASTERIO, C., SANCHEZ, I. Y BLANCO, F. (1999) Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las comunidades autónomas españolas Fundación BBV.

MONASTERIO, C. y SUAREZ, J. (1993a) "Endeudamiento autonómico" Documentos de Trabajo, Fundación BBV.

MONASTERIO, C. y SUAREZ, J. (1993b) Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España, Fundación BBV.

MONASTERIO, C. Y ZUBIRI, I. (1996) “La financiación de las comunidades autónomas: balance y propuestas de reforma”, Papeles de Economía Española nº69.

MONASTERIO, C. y SUAREZ, J. (1998) Manual de hacienda autonómica y local, Ed. Ariel.

MONASTERIO, C. ALCALA, F. Y LÓPEZ, J. (2000) “Una propuesta para el 2001. La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común”. Mimeo.

ROMANO VELASCO, J. (1995) La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal, Junta de Castilla y León.

SANCHEZ MALDONADO, J. Y GOMEZ SALA, J. (1996) “La imposición sobre el consumo y la financiación autonómica” Papeles de Economía Española nº69.

URBANOS, R., Y UTRILLA, A. (2000), "Incidencia del traspaso de competencias sanitarias de los recursos autonómicos: una simulación de escenarios alternativos de financiación", *Papeles de Economía Española* nº83.

UTRILLA, A. (1998) "La evolución del sector público autonómico: hacia una mayor complejidad institucional y empresarial de las comunidades autónomas" Cuadernos de Información Económica nº132-133.

UTRILLA, A. (2001) El funcionamiento de los sistemas de garantía en el modelo de financiación autonómica, Papeles de Trabajo nº23, Instituto de Estudios Fiscales

UTRILLA, A., Y CUADRADO J.R. (1997), *Financiación autonómica. La incidencia del nuevo sistema en la Comunidad de Madrid*. Ed. Civitas.

VALLEJO, M. y ZUBIRI, I. (1995) Un análisis metodológico y empírico del sistema de Cupo, Fundación BBV.

VV.AA. (1992) "Corresponsabilidad Fiscal" Monografías de Hacienda Pública Española.

VV.AA. (1992) "La financiación de las Comunidades Autónomas" Suplementos sobre el sistema financiero de Papeles de Economía Española (monográfico nº40).

VV.AA. (1995) Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas Instituto de Estudios Fiscales.

VV.AA. (1995) "Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal" Suplementos sobre el sistema financiero de Papeles de Economía Española (monográfico nº51).

VV.AA. (2000) "Los ejes de la economía española" Cuadernos de Información Económica nº155.

VV.AA. (2000) "Corresponsabilidad fiscal" Papeles de Economía Española nº83.

VV.AA. (2001) Presupuesto y Gasto Público nº27.

ZUBIRI, I. (2000) El sistema de concierto económico en el contexto de la Unión Europea Círculo de empresarios vascos.

ANEXO ESTADÍSTICO

C.1. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS CC.AA.a

Millones euros	ING.TOTALES	ING.CAPITAL I/CAPITAL	TR.CAPITAL	TR.PUB.CAP	ING.CTES	
1995	27395	3752	835	1655	1262	23643
1996	30574	4237	938	2065	1234	26337
1997	34068	4347	1049	1679	1619	29721
1998	38020	5505	1045	2251	2209	32515
1999	44124	6601	1120	2932	2549	37523
2000	49173	4998	1342	1472	2184	44175

Fuente: IGAE y elaboración propia

C.2. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS CC.AA.b

Millones euros	ING.CTES	I.INDIRECTOS	I.DIRECTOS	COT.SOC	TR.PUB.C	OTROS
1995	23643	5022	1020	81	15597	1923
1996	26337	5193	1094	88	17651	2311
1997	29721	6183	4794	89	15946	2709
1998	32515	7262	5443	99	16781	2930
1999	37523	8004	6254	113	20106	3046
2000	44175	9052	6362	119	25386	3256

Fuente: IGAE y elaboración propia

C.3. EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE LAS CC.AA.a

Millones euros	G.TOTALES	G.CAPITAL	FBCF	TR.CAPITAL	TR.PUB.CAP	G.CTES
1995	30172	8438	5013	2292	1133	21734
1996	33420	8860	5127	2592	1141	24560
1997	35782	9674	5352	3006	1316	26108
1998	39861	11440	6277	3525	1638	28421
1999	45004	12410	6722	3792	1896	32594
2000	51227	12797	7080	3764	1953	38430

Fuente: IGAE y elaboración propia

C.4. EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE LAS CC.AA.b

Millones euros	G.CTES	P.BIENES	P.SOC	INTERESES	TR.PUB.C	OTROS
1995	21734	13964	596	2125	1892	3157
1996	24560	16068	512	2401	2191	3388
1997	26108	17211	470	2295	2432	3700
1998	28421	18524	447	2136	3211	4103
1999	32594	21344	453	1970	3720	5107
2000	38430	25683	465	2036	3842	6404

Fuente: IGAE y elaboración propia

C.5. EVOLUCIÓN DEL DEFICIT Y EL AHORRO DE LAS CC.AA.

Índice	DEFICIT	DEFICIT.P	AHORRO
1995	100	100	100
1996	102	68	93
1997	62	-89	189
1998	66	-45	214
1999	32	-167	258
2000	74	3	301

Fuente: IGAE y elaboración propia

C.6. PESO DE LAS CC.AA. EN LAS AA.PP. a

	CCAA/AAPP			
	%GASTO	%G.CTE	%G.CAP	%IMPUESTOS
1995	15.3%	12.8%	31.1%	7.6%
1996	16.5%	13.7%	37.2%	7.5%
1997	17.2%	14.2%	39.5%	11.4%
1998	18.1%	14.8%	42.3%	12.0%
1999	19.5%	16.3%	40.8%	12.2%
2000	21.1%	18.1%	42.6%	12.2%

Fuente: IGAE y elaboración propia

C.7. PESO DE LAS CC.AA. EN LAS AA.PP. b

	%P.BIENES	%FBCF	%DEFICIT	%AHORRO	%INTERESES
1995	20.6%	30.0%	9.6%	-23.8%	9.3%
1996	22.7%	34.7%	12.4%	-30.9%	9.7%
1997	23.3%	33.7%	10.9%	163.3%	9.8%
1998	23.9%	35.6%	13.6%	64.4%	9.4%
1999	26.0%	34.2%	14.6%	30.5%	9.9%
2000	29.3%	35.4%	97.2%	26.9%	10.2%

Fuente: IGAE y elaboración propia

Anexo 2. Desarrollo y evolución del sistema de financiación regional.

El modelo de financiación regional en España ha pasado por distintas etapas. Inicialmente se llevó a cabo a través de una fase transitoria. En ésta los recursos necesarios para financiar las competencias transferidas se determinaban en función del coste que suponía su realización para la Administración Central. De este modo, la necesidad de recursos financieros se realizaba en función del llamado "coste efectivo" de los servicios transferidos, que pretendía recoger el coste total de cada servicio y que, por tanto, debería de cubrir los costes directos, indirectos y la inversión de reposición de los servicios asumidos por cada Autonomía. Este coste inicial era financiado a través del rendimiento de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas y, en caso de que este fuese insuficiente, mediante transferencias condicionadas. Además, se articulaban otras transferencias para cubrir los costes institucionales de implantación del nuevo nivel de gobierno y la financiación de la inversión nueva se canalizaba por una doble vía: mediante la participación de todas las Comunidades en el Fondo de Compensación Interterritorial y a través del recurso al endeudamiento.

Este modelo "provisional" se transforma en "definitivo" en virtud de los acuerdos alcanzados en noviembre de 1986, mediante la aplicación de los criterios del artículo 13 de la LOFCA que, básicamente, transforman la financiación condicionada en un sistema de participación en los ingresos del Estado cuya distribución por Comunidades Autónomas se basa en criterios objetivos en función del nivel competencial alcanzado.

El sistema entonces vigente se basaba, principalmente, en un importante bloque de recursos procedentes del Estado, compuesto por transferencias -condicionadas e incondicionadas- y el rendimiento de una serie de tributos cedidos.

La participación en los ingresos del Estado, mediante un porcentaje aplicable sobre la recaudación de los impuestos estatales no cedidos y de otros ingresos del Estado (cuotas de la Seguridad Social y aportaciones por desempleo) constituía la pieza fundamental de las transferencias incondicionadas. Esta se ha venido realizando en los últimos años conforme a los respectivos Acuerdos quinquenales alcanzados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en 1986 y 1992, este último, vigente hasta 1996.

La participación se ha materializado en función de la ponderación de ciertas variables socioeconómicas (población, insularidad, superficie, unidades administrativas, riqueza relativa y esfuerzo fiscal), diferenciando dos techos competenciales: el de aquellas Comunidades que ya tenían asumidas las competencias en materia de educación y el del resto de las Autonomías. La distribución se realizaba de acuerdo con unas ponderaciones³ que atribuían la proporción

³ Variables y ponderaciones para el periodo 1992-1996.

VARIABLES	COMPETENCIAS EDUCACION (%)	
	COMUNES (%)	
Población	64,0	94,0
Insularidad	0,4	1,5
Superficie	16,6	3,5,
Unidades Administrativas	17,0	0,4
Dispersión población	2,0	0,6

de recursos a las distintas Comunidades. El sistema así articulado evolucionaba, durante los cinco años de vigencia, de acuerdo con una serie de reglas que tenían como objetivo aislar la evolución del efecto de decisiones coyunturales de política tributaria adoptadas por el Estado y, simultáneamente, garantizar el automatismo del sistema establecido.

Desde 1994, la atribución de un porcentaje sobre la recaudación territorial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) -generalmente del 15%-, aprobada por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993, se deducía de las cantidades correspondientes a la participación en los ingresos del Estado de cada Comunidad. El sistema establecido permitía generar así, con ciertos límites -entre un 0,5% y un 2%-, unos ingresos adicionales por IRPF, en función de que el comportamiento de la cuota líquida real recaudada en cada Comunidad fuese mayor que la fijada como norma.

Los tributos cedidos, sin capacidad normativa, constituían otra parte de la financiación incondicionada, al cederse la recaudación y/o gestión del Impuesto sobre el Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones y la imposición sobre el Juego.

Los recursos condicionados proporcionados por el Estado están adscritos a una finalidad concreta, limitando en parte el margen de discrecionalidad en la Comunidad receptora. Los más relevantes son los transferidos por la Tesorería de la Seguridad Social, que están destinados a financiar específicamente los servicios públicos de asistencia sanitaria para Cataluña, Andalucía, Galicia, Canarias y la Comunidad Valenciana y determinados servicios sociales asumidos por todas las Comunidades Autónomas.

Otra transferencia condicionada, cuya finalidad es corregir los desequilibrios regionales existentes en nuestro país mediante recursos presupuestarios, es la proporcionada a través del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Este Fondo, tras la reforma adoptada en la Ley 29/1990, se dotaba con un 35% de la inversión pública nueva aprobada en los Presupuestos Generales del Estado, ponderada por la población relativa de las Comunidades receptoras y por el índice resultante de la relación entre la renta por habitante nacional y la renta por habitante de dichas Comunidades. Sus destinatarias son las Autonomías cuya renta por habitante resulta inferior al 75% de la media existente en la Unión Europea. Este criterio beneficia actualmente a diez regiones -Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia- y es también el elegido por la Unión Europea para seleccionar los territorios beneficiarios de las ayudas de los Fondos estructurales incluidos en el Objetivo 1. El reparto entre las Comunidades receptoras se realiza de acuerdo con una serie de variables y ponderaciones distributivas y redistributivas.

REDISTRIBUCION
Riqueza relativa
Esfuerzo fiscal

2,7
1,82

2,7
1,82

La financiación a través de Contratos-Programa destinada a articular las subvenciones del Sector Público que posibilitan el equilibrio financiero en la prestación de determinados servicios públicos relacionados con el transporte de viajeros y las transferencias por convenios de inversión conjunta constituyen otras subvenciones condicionadas. También los recursos procedentes de la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado que actualmente gestionan siete Autonomías y las subvenciones gestionadas, constituyen otros fondos procedentes del Estado.

El segundo bloque de financiación autonómica estaba constituido por las subvenciones procedentes de la Unión Europea, que provienen fundamentalmente del FEOGA-Garantía y de los Fondos estructurales, especialmente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y, en menor medida, del Fondo Social Europeo, del FEOGA-Orientación y de otros recursos agrarios. Además, desde 1995, las Comunidades también reciben recursos del nuevo Fondo de Cohesión.

Finalmente, los recursos propios, de naturaleza tributaria y financiera están determinados por cada Comunidad Autónoma en virtud de su autonomía financiera. Los tributos propios tienen una implantación muy limitada, circunscribiéndose básicamente al Impuesto sobre el Juego del Bingo, existente en ocho Comunidades y otras figuras puntuales. Los recargos sobre tributos estatales se centran en los realizados por Comunidades uniprovinciales sobre la cuota mínima del Impuesto sobre Actividades Económicas y en las tasas estatales cedidas y demás exacciones que gravan el juego. Por último, los recursos propios de naturaleza financiera, constituidos por el conjunto de operaciones de crédito, en moneda nacional y extranjera, que pueden realizar las Comunidades Autónomas de acuerdo con las condiciones establecidas en la LOFCA, suponen una parte relativamente importante y variable de los ingresos autonómicos. Las Comunidades necesitan la autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de títulos de deuda o cualquier otra apelación al crédito público. Sus clases pueden ser de dos tipos: operaciones de crédito por plazo inferior al año, con objeto de cubrir necesidades transitorias de tesorería y operaciones por plazo superior al año. Estas últimas están sujetas a una doble limitación cualitativa y cuantitativa: que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión y que el importe total de las anualidades de amortización del capital e intereses no exceda del 25% de los ingresos corrientes de cada Comunidad Autónoma.

Sintéticamente se pueden destacar las características generales de cada una de estas fases hasta alcanzar el sistema que ha estado vigente en el período 1997-2001:

Primera fase: 1978-1986.

- * Objetivo: descentralización del gasto sin generar incrementos ni duplicidades del mismo en el traspaso de competencias.
 - * Método: determinación del coste efectivo de las funciones transferidas.
 - * Marco normativo: LOFCA, Acuerdos Autonómicos de 1981, metodología del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y leyes de cesión de tributos y del FCI (1984).
 - * Articulación de los principios generales.
1. Suficiencia.

- Variable básica a determinar: gasto asociado a la prestación de las competencias asumidas por las CC.AA.
- Cálculo: en función de los costes directos, indirectos e inversiones de conservación, mejora y sustitución inmediatamente precedentes (capítulos I, II y VI de la clasificación económica de gastos).
- Problema: dificultad de cálculo real, diferencias regionales en el stock de capital público transferido y no contemplación de costes unitarios de provisión territorialmente desiguales.
- Solución: coste efectivo estimado mediante pactos en las Comisiones Mixtas de valoración.
- Financiación general:
 - Inicial: % de participación en ingresos estatales no cedidos.
 - Posterior: recaudación territorial de tributos cedidos y % de participación en los no cedidos.
 - Regla de evolución: % de participación (generación de una sobrefinanciación "efecto financiero"). Posteriormente: revisión anual del %.
- Financiación específica:
 - Inversión nueva: participación en el FCI y recurso limitado al endeudamiento.
 - Implantación institucional: subvenciones específicas.
 - Competencias sanitarias: % del presupuesto del INSALUD, incluyendo financiación adicional por desviaciones presupuestarias.
 - Recursos propios.

2. Autonomía.

Escasa autonomía inicial en el gasto: importancia de las transferencias condicionadas o finalistas y prácticamente inexistente en los ingresos (volumen de endeudamiento y recursos propios, incluidas tasas adscritas a los servicios transferidos).

3. Solidaridad.

Cuantía del FCI (40% de la inversión nueva presupuestada anualmente) y determinada por los criterios de distribución del FCI (riqueza relativa, migraciones, paro, extensión e insularidad) en función del reparto diferencial de recursos obtenido (todas participan en el Fondo). Evolución automática del reparto a través de la fórmula adoptada en función del comportamiento de las variables de referencia.

4. Coordinación.

Escasa, en el seno del CPFF y en las Comisiones Mixtas de valoración.

Segunda fase: 1987-1991.

- * Objetivo: implantación plena del sistema definitivo diseñado en la LOFCA.
- * Método: mecánica de negociación en la que la financiación previa obtenida por cada Comunidad se toma como base de partida mínima.
- * Marco normativo: LOFCA, Acuerdos del CPFF de noviembre de 1986 y nueva ley del FCI (1990).
- * Articulación de los principios generales.
- 1. Suficiencia.
 - Variable básica a determinar: financiación previa más una cantidad adicional como resultado de la negociación entre Admón. Central y CC.AA.
 - Financiación general:

- Tributos cedidos y % de participación en ITAE calculado en función del procedimiento previsto en el artículo 13 de la LOFCA (variables y ponderaciones consideradas en función del nivel competencial: población, superficie, unidades administrativas, insularidad, riqueza relativa y esfuerzo fiscal).

- Fijación de una "norma" en los tributos cedidos para estimular su gestión (recaudación real superior a la norma). Ajuste por supresión del impuesto de lujo.

- Regla de evolución del % de participación a través de 3 índices: ITAE (norma), PIB (tope máximo) y GE (mínimo garantizado).

- Financiación específica:

- Inversión nueva: participación en el FCI (reducción hasta el 30% de inversión nueva presupuestada para incrementar la participación en los ingresos del Estado), Fondos Estructurales y recurso limitado al endeudamiento.

- Financiación complementaria: subvenciones gestionadas, convenios de inversión, contratos-programa y otros.

- Competencias sanitarias: % del presupuesto del INSALUD, incluyendo financiación adicional por desviaciones presupuestarias, con criterios regionales diferenciados.

- Financiación propia.

2. Autonomía.

Mayor autonomía en el gasto al integrarse algunas subvenciones específicas en la financiación incondicionada (25% del FCI, órganos de autogobierno y otras vinculadas con la enseñanza) y muy escasa en los ingresos (volumen de endeudamiento y recursos propios).

3. Solidaridad.

- Desdoblamiento del FCI a partir de 1990 en un FCI reducido a 9 CC.AA. (mismo criterio de exclusión que el de la Comisión Europea) por los problemas en la distribución regional de recursos derivados del comportamiento de algunas variables (saldo migratorio). Creación de una "compensación transitoria" para todas las CC.AA.

- Vinculación (desde 1986) parcial del FCI (30%) con el FEDER.

- Utilización de la riqueza relativa como variable para determinar el % de participación en los ingresos del Estado.

4. Coordinación.

Escasa en el seno del CPFF y prácticamente nula ante cambios en las normas tributarias estatales.

Tercera fase: 1992-1996.

- * Objetivo: actualización del sistema y corrección de problemas existentes (déficit y endeudamiento, ausencia de corresponsabilidad y mecanismos de nivelación).

- * Método: negociación del % de participación (prórroga del sistema vigente) y acuerdos sobre corresponsabilidad fiscal, consolidación presupuestaria y FCI.

- * Marco normativo: LOFCA, Acuerdos del CPFF de enero de 1992 y octubre de 1993 y Pacto Autonómico de traspaso de competencias.

- * Articulación de los principios generales.

1. Suficiencia.

Variable básica a determinar: cantidad global a financiar por % de participación (inclusión de compensación transitoria, subvenciones de gratuidad a la enseñanza y fondos adicionales para inversión).

Financiación general:

- Tributos cedidos y % de participación en ITAE cerrando el abanico en la financiación per-cápita (incremento del peso de la población, consideración de la dispersión geográfica y redefinición de unidades administrativas).

- Mantenimiento de la "norma" en los tributos cedidos y regla de evolución del % de participación.

- Desdoblamiento del % en dos (15% cuota líquida del IRPF) con topes máximos de evolución y garantías de una financiación mínima.

Financiación específica:

- Financiación complementaria: subvenciones gestionadas, convenios de inversión, contratos-programa y otros.

- Competencias sanitarias: % del presupuesto del INSALUD, incluyendo financiación adicional por desviaciones presupuestarias (reconocimiento de la deuda pendiente), con criterios regionales de población potencialmente acogida.

- Financiación propia.

2. Autonomía.

- Mayor autonomía en el gasto al integrarse algunas subvenciones específicas en la financiación incondicionada y muy escasa en los ingresos (volumen de endeudamiento y recursos propios), al aumentar la proporción de transferencias al asumir nuevas competencias.

- Articulación de la corresponsabilidad fiscal desde 1994 a través de un % del IRPF (5, 10 y hasta un 15% de la cuota líquida). Limitación: límites a las ganancias potenciales diferenciales, ausencia de capacidad normativa y de competencias de gestión.

3. Solidaridad.

- FCI reducido a 10 CC.AA. Redistribución interna y cantidad mínima garantizada (35% y 128.845 millones de pts).

- Importancia de los Fondos Estructurales. Participación regional en el Fondo de Cohesión.

- Estudio de articulación de los fondos de nivelación del art.15 de la LOFCA.

4. Coordinación.

- Acuerdos sobre consolidación presupuestaria (escenarios regionalizados de déficit y deuda autonómica).

- Acuerdos contables y sobre emisiones de títulos de deuda.

- Participación de las CC.AA. en los órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

El contenido del Acuerdo de investidura y gobernabilidad suscrito por el Partido Popular y Convergència i Unió en abril de 1996 establecía un nuevo marco de referencia para la financiación autonómica. La evolución del sistema de financiación de régimen común marcaba así una tendencia clara hacia una mayor correspondencia entre los ingresos tributarios generados en cada territorio y la financiación autonómica. La corresponsabilidad fiscal se articulaba en el Acuerdo a través de la atribución a las Comunidades de una participación en el IRPF correspondiente a los residentes en sus respectivos territorios del 30% que se fijaría en función de su nivel competencial y del volumen de recursos, pasando a constituir un tributo compartido que exigiría la distribución de su capacidad recaudatoria

y de su progresividad entre la Hacienda central y las Comunidades. Su instrumentación se basaba en la reducción de la tarifa estatal y en el establecimiento de una tarifa autonómica, así como de deducciones independientes de las correspondientes a la Hacienda central.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el 23 de septiembre de 1996 el contenido y características del modelo a aplicar durante el quinquenio 1997-2001. El contenido de este acuerdo ha tenido implicaciones normativas importantes, entre las que cabe destacar la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA y la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias. El acuerdo -no ratificado por las Comisiones mixtas de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha- toma como base para determinar los recursos asignados inicialmente a cada Comunidad la cantidad resultante calculada con el procedimiento aplicable según los criterios del quinquenio anterior para el ejercicio de 1996. Fijada esta restricción inicial, se sustituye una parte de los ingresos obtenidos por participación en los ingresos del Estado (PIE) por una participación en dos tramos de una imposición sobre la renta de las personas físicas, con competencias normativas en materia de tarifa -incluido mínimo exento- y deducciones. Inicialmente, el Estado abate la tarifa existente al 85% de los tipos actuales, atribuyendo recaudación sobre criterio territorial hasta el 15%. Una vez que se completen los traspasos en materia educativa se reduciría en otro tanto la imposición estatal, con lo que al final del quinquenio las Autonomías dispondrían de un espacio equivalente al 30% del IRPF. Mientras tanto se mantiene ese último tramo como participación territorializada en el impuesto.

Uno de los aspectos más importantes de este sistema de financiación es el punto que hace referencia a las facultades normativas atribuidas a las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos y en el tramo correspondiente al IRPF compartido. Las facultades normativas otorgadas a los gobiernos regionales en los tributos cedidos son ahora muy amplias. En cada impuesto el rendimiento cedido se corresponde con el importe de la recaudación líquida derivada de las deudas tributarias referentes a los distintos hechos imponible cedidos, sin considerarse, en el caso de la cesión parcial del IRPF los importes correspondientes a los pagos a cuenta del impuesto.

El rendimiento que se cede en este impuesto está compuesto por el importe de la recaudación líquida derivada de la parte de la deuda tributaria cedida, formada, tanto por la parte autonómica de las cuotas líquidas que los residentes hayan consignado en la correspondiente declaración -minorada en la parte correspondiente de la deducción por doble imposición internacional-, como por la parte de la deuda tributaria correspondiente a la región por actas de inspección y demás ingresos derivados de la gestión fiscal, minorados por las devoluciones de ingresos indebidos. El criterio de territorialización utilizado es el de residencia habitual del sujeto pasivo.

El alcance de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en el IRPF abarca la facultad para regular la tarifa autonómica, individual y conjunta, aplicable a la base liquidable regular, con los siguientes límites:

- Su estructura deberá ser progresiva.
- Sólo podrá establecerse una tarifa individual y otra conjunta.

- La cuota resultante de aplicar a la base liquidable regular la tarifa autonómica individual o conjunta aprobada por el respectivo gobierno regional no podrá ser superior o inferior, en un 20%, a la cuota que, respectivamente, resultaría de aplicar a la misma base la tarifa complementaria estatal.

Las Comunidades Autónomas también pueden regular desde 1997 las deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna categoría de renta.

Hasta 2001 una gran parte de las Comunidades Autónomas han hecho uso ya de su capacidad normativa, tanto en el IRPF, como en el resto de tributos cedidos. En el primero, nueve Autonomías han introducido nuevas deducciones en la cuota relacionadas fundamentalmente con los objetivos de: fomentar la natalidad, facilitar el acceso a la vivienda habitual o la adquisición de segundas residencias, incentivar determinadas donaciones o compensar algunos gastos familiares (minusvalías, custodia, estudios).

Al basarse más en los impuestos compartidos que en las transferencias, la profundización en la corresponsabilidad fiscal acentúa el peso de la financiación obtenida a partir de los ingresos generados en cada territorio con desigual incidencia regional en función de su riqueza y de su nivel de competencias.

Uno de los elementos fundamentales de este sistema vigente hasta 2001 es la determinación de los criterios de evolución temporal durante su vigencia que están condicionando los ingresos obtenidos por de cada Comunidad. En esta etapa los recursos por participación en ingresos del Estado evolucionan en función de cómo lo hagan los ITAE. Los recursos obtenidos por el IRPF dependerán de la evolución de las cuotas del impuesto en cada región. Este riesgo implícito de la corresponsabilidad fiscal se atenuaba en el Acuerdo inicial a través del establecimiento de instrumentos de nivelación específicos que garanticen la evolución y distribución de recursos del modelo durante el período de vigencia. Así, se establecía la creación de unos Fondos de Garantía con el objeto de asegurar, en primer lugar, la evolución financiera de cada Comunidad, en segundo lugar, la suficiencia dinámica entre cada Comunidad y el conjunto y, finalmente, la aproximación financiera, una vez completados los traspasos de competencias pendientes, referida a la relación existente en la financiación per-cápita recibida por cada región.

La primera garantía hacía referencia a que el crecimiento durante cada año del quinquenio de los recursos proporcionados por la tarifa del IRPF sea igual, como mínimo, al crecimiento del PIB estatal nominal. Si éste fuese superior al del IRPF estatal, la garantía de crecimiento mínimo sería entonces del 90% del IRPF estatal. Esta garantía ha sido alterada por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de abril de 1998, al eliminar esta segunda circunstancia, lo que ha permitido que en estos años los ingresos de las Comunidades se hayan visto beneficiados por su aplicación.

La segunda garantía se centra en asegurar a todas las Comunidades que el crecimiento de los recursos obtenidos por cada una de ellas en concepto de IRPF y participación en los

ingresos del Estado durante el quinquenio no sería inferior al 90% del obtenido por el conjunto de Comunidades Autónomas. El último Acuerdo citado establece una nueva garantía por la cual el incremento mínimo garantizado en la participación en los ingresos del Estado (PIE) se fija también en el índice resultante de incremento del PIB nominal. En consecuencia, el aumento mínimo del IRPF y la PIE garantizado a cada Comunidad Autónoma que ha suscrito el nuevo sistema es el de la tasa de crecimiento del PIB nominal a coste de los factores, produciéndose una alteración sustancial de la reforma al eliminarse los riesgos financieros de la misma.

Finalmente, la tercera garantía establece que, en el último año del quinquenio, la financiación por habitante de cada Comunidad no podría resultar inferior al 90% de la financiación media per-cápita. A estos efectos, se consideran dentro de esta financiación, exclusivamente los recursos por recaudación normativa de tributos y tasas afectas, los obtenidos por IRPF sin la utilización de la capacidad normativa y los derivados de la participación en los ingresos del Estado.

En consecuencia, teniendo en cuenta el sistema de garantías establecido, el aumento mínimo interanual de los recursos obtenidos por las regiones que suscribieron el acuerdo de financiación ha sido el del crecimiento del PIB, salvo que, al modificar sus tarifas o a través de las nuevas deducciones introducidas en el IRPF se produzca una pérdida de recaudación en el tramo autonómico por el uso de la capacidad normativa. Además, tras la reforma realizada en el IRPF, que ha supuesto una pérdida recaudatoria significativa del impuesto, la tarifa autonómica representa actualmente una media del 16,5% de los tipos aplicados en cada tramo de renta, en lugar del 15%. El resto de Comunidades Autónomas que no aceptaron el sistema seguían con el modelo precedente con una financiación provisional al aplicarse los porcentajes sobre los mismos valores de las variables vigentes en el quinquenio anterior.

Junto a los cambios introducidos en el sistema de financiación general, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó, el 27 de noviembre de 1997, la reforma de la financiación de la sanidad para el período 1998-2001. Sus objetivos principales eran los siguientes:

- Garantizar la suficiencia de partida en 1998.
- Distribuir los recursos entre administraciones gestoras y entre los fondos finalistas del sistema.
- Asegurar la suficiencia dinámica del sistema a lo largo del cuatrienio de vigencia del acuerdo.
- Fijar objetivos de ahorro en el gasto asociado a la prestación de los servicios sanitarios.
- Adoptar las medidas oportunas para lograr niveles óptimos de utilización de los servicios sanitarios.

Los elementos esenciales de este modelo se basaban, como en las etapas anteriores, en fijar el reparto de los recursos existentes en función de la población protegida en cada territorio y actualizar anualmente esos fondos en función de la evolución del PIB nominal a coste de los factores. Como novedades principales del acuerdo destacaban la creación de un segundo fondo compensatorio para atender a las regiones que hayan perdido población entre 1991 y

1996, así como la dotación de recursos específicos para financiar las actividades docentes de formación de especialistas y la atención a pacientes desplazados. También se preveía la obtención de ingresos adicionales procedentes de la lucha contra el fraude en la Incapacidad Laboral Transitoria y del ahorro en el gasto farmacéutico.

Actualmente se dispone de información correspondiente al cierre de los tres primeros ejercicios del actual período, así como de las entregas a cuenta para 2000 y 2001. En 1997 la composición de partida del sistema de financiación canalizado a través de transferencias incondicionadas en el año base 1996 ascendía para las 12 Comunidades que suscribieron el actual sistema a 1.554.343 millones de pesetas, de los que el 66,2% lo proporcionaba el IRPF. Este porcentaje resultaba sin embargo muy desigual por Comunidades Autónomas. Así, en el caso de la Comunidad de Madrid el IRPF suponía una cantidad mayor que todas las transferencias incondicionadas, generándose una participación negativa significativa (más de una cuarta parte del total) en los ingresos generales del Estado. En otras Comunidades Autónomas se situaba en porcentajes superiores al 80%, como en Asturias (96,7%), La Rioja (87,3%), Murcia (92,1%), Aragón (87%), y Baleares (82,5%). Por el contrario, en otras regiones el porcentaje era menor del 35%, como en Galicia (31,2%) o Canarias (34,4%). El comportamiento del IRPF en 1997 ha resultado muy moderado, presentando un aumento inferior al del PIB en todas las Comunidades Autónomas, con la excepción de Canarias. Esto habría generado un menor aumento de los recursos si no hubiesen funcionado los fondos de garantía establecidos en el modelo.

En 1998 la evolución del IRPF ha resultado mucho más favorable, con un aumento medio del 7,45% en la cuota líquida respecto al año anterior en el conjunto del territorio nacional. Si consideramos además el término independiente (declaraciones complementarias más recaudación por actas levantadas y otras liquidaciones menos devolución de ingresos indebidos) y excluimos el uso de la capacidad normativa, el aumento medio de la tarifa autonómica para las 12 Comunidades Autónomas ha sido del 7,48%, oscilando entre el 4,37% de aumento en Castilla y León y el 9,57% en Canarias. Por otro lado, el uso por primera vez de la capacidad normativa por parte de las Comunidades Autónomas ha supuesto una pérdida recaudatoria muy limitada, con un coste total de 4.283 millones de pts. Este aumento en la recaudación por IRPF ha sido superior al crecimiento del PIB (5,57%) y de los ITAE (7,18%) en 1998. No obstante, el efecto acumulado de los índices de evolución reduce comparativamente la financiación global de 1998 al calcularse los recursos obtenidos en el ejercicio directamente de su aplicación sobre el año base (1996). De las 12 Comunidades Autónomas que suscribieron el modelo, 8 (todas salvo Cantabria, Canarias, Baleares y Madrid) tienen que recibir en 1998 garantías por el menor crecimiento del IRPF en relación con el PIB. Además, a Madrid se le aplica nuevamente la garantía de suficiencia dinámica acumulada.

En 1999 los efectos de la reforma del IRPF se han dejado notar con repercusiones recaudatorias muy diferentes por Comunidades Autónomas. La cuota líquida de las 15 Comunidades Autónomas se ha reducido un 8% respecto a 1998, porcentaje que contrasta con el aumento del PIB en un 6,28% y sobre todo con el incremento del 8,96% experimentado por los ITAE. Las diferencias regionales en el IRPF se vuelven a incrementar respecto a años anteriores. Así, mientras hay Comunidades Autónomas donde

la cuota líquida experimenta descensos muy significativos, como Castilla La-Mancha (17%) o Extremadura (15,9%), en otras regiones, como Madrid (2,9%), La Rioja (4,4) o Baleares (4,7%), la pérdida recaudatoria ha sido mucho más reducida.

El funcionamiento del sistema de garantías ha permitido unos ingresos adicionales netos para el conjunto de Comunidades Autónomas de 118.269 millones de pesetas, ya que todas las regiones, a excepción de Madrid, han tenido que recibir recursos por el peor comportamiento del IRPF respecto al PIB. El conjunto de las garantías establecidas en el modelo ha aumentado significativamente su peso financiero. Si en 1997 fue del 1,9% de la financiación total obtenida, porcentaje que cayó al 1,1% en 1998, en 1999 se incrementa hasta el 5,8%. Su incidencia resulta muy importante en Asturias (15,9% de sus ingresos), Castilla y León (14,9%) y Murcia (11,5%).